



**XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural
Bucarest – 21-24 septembre 2011**

**XXVI European Congress and Colloquium of Agricultural Law
Bucharest – 21-24 September 2011**

**XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium
Bukarest – 21.-24. September 2011**

Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec
l'Université Ecologique de Bucarest

Organized by the European Council for Agricultural Law in collaboration
with University of Ecology Bucharest

Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in
Zusammenarbeit mit der Universität für Ökologie Bukarest

Commission III – Kommission III

Rapport national – National report – Nationaler Bericht

Espagne – Spain - Spanien

**DEVELOPPEMENT SCIENTIFIQUE ET PRATIQUE DU DROIT
RURAL DANS L'UE, DANS LES ETATS ET LES REGIONS ET DANS
L'OMC – SCIENTIFIC AND PRACTICAL DEVELOPMENT OF
RURAL LAW IN THE EU, IN STATES AND REGIONS AND IN THE
WTO – WISSENSCHAFTLICHE UND PRAKTISCHE ENTWICKLUNG
DES RECHTS DES LÄNDLICHEN RAUMS IN DER EU, IN DEN
STAATEN UND REGIONEN SOWIE IN DER WTO**

D. Jose Antonio **NAVARRO FERNANDEZ**, Profesor Titular de
Derecho civil Universidad de Granada

A. DEVELOPPEMENT DU DROIT RURAL DEPUIS 2009

Introduction

Ces dernières années, en Espagne, le développement du droit rural a présenté certaines nouveautés importantes telles que la suppression du Ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation qui a été remplacé par le nouveau Ministère de l'Environnement, du Milieu Rural et Marin, et l'adaptation du sous-système juridique agraire et alimentaire à la réglementation communautaire la plus récente, tant en matière agroalimentaire qu'en matière agro-environnementale.

En général, le sous-système agraire a subi une importante transformation depuis les années quatre-vingt du XXème siècle suite à l'Accord sur l'Agriculture au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce et le démantèlement de la politique Agricole Commune des prix liés au principe de préférence communautaire qui y a suivi.

L'organisation du sous-système s'appuie sur les principes suivants: compétitivité, sécurité alimentaire, développement durable et développement rural. La réorganisation des Administrations publiques ainsi que la récente législation apportent une réponse aux nouveaux principes d'ordre, bien que le Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne ait gardé, en matière d'Agriculture, presque la même teneur littérale que le traité de Rome.

L'Etat espagnol est structuré par la Constitution de 1978 comme un Etat de communautés "autonomes", constitué de 17 Communautés autonomes. Toutes ont assumé des compétences exclusive en matière d'Agriculture et d'élevage. En réalité, l'agriculture est une compétence partagée avec le Pouvoir Central, étant donné que la Constitution espagnole attribue au Pouvoir central nombre de titres de compétences fonctionnelles ou matérielles ayant des incidentes dans le secteur agraire.

C'est pourquoi, en vertu du principe d'autonomie et de compétence législative, nombre de règles juridiques de caractère agraire ou agroalimentaire ont été approuvées par différents "parlements" régionaux et autonomes. Dans l'état espagnol, on peut donc parler d'un droit rural général/de l'Etat et d'un droit rural spécial-autonome dont la portée et le sens sont déterminés par la répartition des compétences (générales et "autonomiques") et l'attribution concrète de compétences pour chaque région dans les divers statuts d'Autonomie.

Ceci dit, tant le droit communautaire que l'Accord sur l'Agriculture et la propriété intellectuelle au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce déterminent et conditionnent la portée des compétences de l'Etat espagnol pour l'Agriculture et la politique agricole. Tout ceci, sans préjudice du fait que la configuration de l'organisation du pouvoir territorial au niveau interne soit établie par la Constitution espagnole et les Statuts d'Autonomie des Communautés autonomes.

La plupart des dispositions normatives qui ont été approuvées au cours de ces deux dernières années, que ce soit au niveau général ou au niveau autonome, répondent au besoin d'adapter le droit interne à la réglementation communautaire. Parfois, le développement et l'adaptation concrète du droit communautaire se fait moyennant des dispositions de caractère réglementaire. Le pouvoir central utilise le *Real Decreto* (Decret Royal, dorénavant DR) comme instrument d'organisation générale de l'économie ou dans les domaines dans lesquels il possède la compétence de base en la matière. Et c'est ainsi qu'il le fait, par exemple, pour le développement de la réglementation sur les paiements directs ou pour établir les mesures de promotion et de développement agricole dans les différents secteurs.

Ces deux dernières années, au niveau de l'Etat - soit général-, il a à peine été promulgué de dispositions légales de caractère agricoles revêtant une certaine importance. Par contre, il n'en a pas été de même dans certaines Communautés autonomes, lesquelles se sont surtout axées sur la qualité agroalimentaire.

En ce qui concerne la Jurisprudence, il n'y a pas grand chose de nouveau à signaler. Il n'y a pas eu de nouveauté -sauf dans des cas ponctuels- au tribunal Constitutionnel quant aux conflits de compétence entre le Pouvoir central et les Communautés autonomes. Pas de nouveauté non plus dans les différentes chambres du Tribunal Suprême.

1.1. *Droit de l'Économie et les structures agricoles*

Il nous faut avant tout mentionner la nouvelle structure organique du ministère de l'Environnement, Milieu rural et marin créée par le Décret royal (RD) 432/2008 du 12 avril ainsi que la création du secrétariat d'Etat au changement climatique qui regroupe les politiques s'occupant directement de la protection de l'environnement.

La Ley 10/2009, du 20 octobre, relative à la création d'organes consultatifs de l'Etat dans le domaine agroalimentaire a créé un Conseil agroalimentaire de

l'Etat pour débattre des grandes orientations de la politique agricole et alimentaire ainsi qu'un Comité Assesseur agricole auquel participent les organisations professionnelles agricoles pour aborder les affaires générales ayant trait à l'Agriculture.

Législation générale de l'Etat.

L'importante loi de Modernisation des Exploitations agricoles de 1995 est toujours en vigueur. La modification la plus importante a consisté en l'apparition du *Decreto Real* (Décreto Royal) 297/2009 sur la titularité partagée dans les exploitations agricoles, qui reconnaît la co-titularité et la capacité de gestion de la femme mariée ou vivant en couple et exerçant l'activité agricole de manière efficace.

Deux lois de caractère général ont eu une relation directe sur l'économie agricole : la loi 5/2011 du 29 mars sur l'économie sociale et la loi 2/2011 du 4 mars sur l'économie durable.

Un autre décret, le Décret 752/2010 du 4 juin, a également revêtu une grande importance : celui-ci a approuvé le premier programme de développement rural durable pour la période 2010/2014 en application de la loi pour le Développement durable du milieu rural de 2007.

On peut également inclure dans ce paragraphe les modifications qui ont été introduites dans les mesures de développement pour la promotion de nouvelles technologies et les aides pour la rénovation du parc de machines agricoles.

Législation des communautés autonomes

Loi 11/2010, du 4 novembre sur les Coopératives de Castilla-La Mancha.

Loi 9/2010, du 30 du juillet, sur les Eaux pour l'Andalousie.

Loi régionale 8/2010, du 20 avril, sur la vente directe de produits agricoles liés à l'exploitation agricole et d'élevage de Navarre.

Au niveau réglementaire, des modifications ont été introduites pour le Paiement Unique et d'autres modifications ont vu le jour dans certains secteurs comme le secteur laitier, viticole ou de l'élevage extensif.

Le développement le plus important s'est produit dans les domaines suivants:

- a) Le développement durable
- b) L'économie sociale
- c) La participation et concertation sociale

d) L'adaptation du PU à la révision de la PAC en 2008.

Le droit agraire espagnol, général et « autonome » est fortement déterminé et conditionné par le Droit communautaire. Non seulement par la PAC mais également par la liberté d'établissement et prestation de services, comme le met en évidence la réforme de la loi de Réglementation du Commerce de détail, qui facilite l'installation et l'expansion de la grande distribution commerciale.

1.2. *Droit rural de l'environnement.*

Législation de l'Etat.

La Loi 6/2010, du 24 mars, modifie le texte refondu de la loi de l'Evaluation de l'Impact Environnemental.

Suite à la révision de la PAC et dans le but de développer ce qui avait été disposé dans le Reg. 73/2009 du Conseil, le RD 486/2009 a établi les conditions légales de gestion et de bonnes conditions agraires et environnementales, renforçant ainsi l'obligation de conditionnalité.

Le RD 1514/2009 régit la protection des eaux souterraines contre la pollution et la détérioration.

En matière d'eaux, autant la législation de l'Etat que la législation "autonome" répondent aux développements et aux exigences de la Directive-cadre sur L'eau et offrent des solutions aux problèmes de surexploitations et pollution des aquifères, qui constituent une ressource fondamentale pour le développement rural en Espagne.

Législation des Communautés autonomes.

Loi 7/2010, du 14 juillet pour la *Dehesa*, en Andalucía.

La *dehesa*, c'est plus qu'un type d'exploitation rurale de profit intégré agricole, forestier et de pâturage. Les valeurs culturelles, environnementales et paysagistiques de la *Dehesa* sont très importantes et sont dignes d'une protection particulière, à tel point que celle-ci est reconnue par L'UNESCO en tant que Réserve de la Biosphère.

1.3. *Droit agroalimentaire.*

Dans ce domaine, il existe un Projet de loi de Qualité agroalimentaire au niveau national qui complètera les dispositions légales existantes, comme la Loi sur le vin de 2003.

Un projet de loi sur la sécurité alimentaire et la nutrition a également été approuvé. Celui-ci a pour but de coordonner les actions des différents organismes compétents en la matière, que la Réglementation communautaire concrétisera.

Dans les deux cas cités, le but est de développer et de concrétiser la réglementation communautaire sur la qualité agroalimentaire et la sécurité agroalimentaire, et cela constituera l'ordre juridique de base espagnol du sous-système agroalimentaire.

Législation des communautés autonomes.

Beaucoup de communautés autonomes ont promulgué des lois en la matière, c'est le cas pour la Catalogne et Castilla-La Mancha.

Citons deux lois parmi les plus récentes.

La Loi 4/2010, du 28 avril, sur l'Appellation d'Origine et les Indications Géographiques de Qualité Agroalimentaire de l'Extrémadure.

La Loi 2/2010, du 25 mars, sur la Qualité agroalimentaire et la Pêche de l'Andalousie, qui est venue compléter la loi 10/2007, du 26 novembre, sur l'Appellation d'Origine et la Qualité des Vins de l'Andalousie.

Les lois des Communautés autonomes, auparavant mentionnées, développent, concrétisent et adaptent, dans le cadre de leurs compétences, le droit communautaire en matière d'indications géographiques protégées et de qualité agroalimentaire. La réglementation légale des organes de gestion, dans les deux cas, en tant que corporations de droit public, améliorera la sécurité juridique.

1.4. *Droit rural y aménagement du territoire.*

Les paysans espagnols qui n'avaient pas de terre ont pendant longtemps aspiré à une réforme agraire de la répartition des terres.

La réforme que la Seconde République avait essayé de mettre en place a avorté. La Réforme de la loi de 1984 en Andalousie à tout d'abord été entravée et ensuite dénaturée, suite à l'entrée de l'Espagne dans le Marché Commun.

Les avatars juridico-politiques et économique-sociaux particuliers existant en Espagne permettent de comprendre que la plupart des exploitations agraires soient peu viables pour de petites dimensions territoriales. Aujourd'hui encore cela constitue l'un des problèmes les plus importants du secteur agricole, auquel il faut ajouter le faible niveau de l'associationnisme rural.

Sur le plan législatif il n'y a pas eu de nouveautés significatives ces dernières années dans le domaine strictement agricole.

Cependant il nous faut mentionner le Texte refondu de la loi du sol de 2008 et les innovations que ce texte a introduites dans le but de protéger le sol rural face aux expansions démesurées pour servir à d'autres fins, en particulier pour la construction et l'expansion du modèle de ville diffuse.

Des dispositifs de caractère général-étatal en matière de concentration parcellaire, de grands travaux et droits d'acquisition préférentiels sont toujours en vigueur.

En Espagne, Les Communautés autonomes sont compétentes en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme, de même qu'en matière de réforme agricole et de promotion de l'agriculture. Cependant il n'y a pas eu, ces dernières années, de dispositions dignes de mention en matière d'aménagement de propriétés et d'exploitations.

Certaines Communautés autonomes ont élaboré leurs propres lois relatives aux concentrations parcellaires et les exploitations (Galice, Castilla et Léon, Navarre ou Andalousie).

Il y a d'autres Communautés autonomes qui ont élaboré des réglementations sur les *bancos de tierra* (fonds de gestion de la terre) et patrimoines publics du sol rural. C'est le cas de l'Aragon, des Asturies et de la Galice.

Il n'existe pas en Espagne de type de société spécifique ayant des fonctions en matière d'aménagement du sol rural comme en France. Il n'existe pas non plus de coordination adéquate entre les différents organes de l'Administration publique ayant des compétences en matière d'aménagement du territoire. Par conséquent, le sol rural n'est aucunement protégé de façon concrète et efficace contre les "attaques" de la spéculation immobilière.

1.5. *Droit fiscal rural.*

L'ordre juridique espagnol présente quelques spécificités en matière fiscale agricole

- A) Les activités agraires ne sont pas assujetties à l'Impôt sur les Activités économiques.
- B) Quant à l'impôt sur les Sociétés, certaines subventions publiques ne font pas partie de la base imposable. Par exemple: les subventions accordées à l'exploitation de propriétés forestières; celles octroyées pour le sacrifice obligatoire du bétail et les aides reçues en cas d'incendie, inondations et "destructions" d'éléments du patrimoine affectés à l'exercice d'activités rurales.
- C) Pour l'impôt sur le revenu des personnes physiques, le rendement de la plupart des agriculteurs espagnols est déterminé par le régime d'évaluation objective. Il y est contemplé des mesures spéciales pour les jeunes agriculteurs.
- D) Quant à l'impôt sur la valeur ajoutée, les activités agraires présentent certaines spécificités: l'application de types réduits et l'application d'un régime spécial pour l'agriculture, l'élevage et la pêche. Les agriculteurs sujets au régime spécial ne sont pas obligés de liquider la TVA. Ils ne répercutent pas non plus la TVA et, pour compenser la TVA qu'ils supportent, il est établi un système de compensation.
- E) L'impôt sur les Biens immobiliers présentent également certaines particularités en ce qui concerne les biens affectés aux activités agraires. Les plus importants consistent en l'exemption de l'impôt, qui se concrétise en certaines zones de montagnes ou les immobiliers qui ne dépassent pas une superficie déterminée, selon ce qu'établissent les Arrêtés municipaux. Il faut également contempler les bonifications qui vont jusqu'à 90 ou 95 % de la quota intégrale des immeubles fonciers que possèdent les coopératives agricoles et les coopératives d'exploitation communautaire de la terre.
- F) La législation de l'Impôt sur les Véhicules de Traction mécanique contemple également des exemptions ou des réductions pour les machines agricoles utilisées normalement dans de petites exploitations.
- G) La loi de Modernisation des Exploitations agricoles de 1995 établit une série d'avantages fiscaux en faveur des jeunes agriculteurs lorsqu'ils sont propriétaires d'une exploitation agricole de type prioritaire.

1.6. *Droit rural social.*

Il n'existe pas, dans l'ordre juridique espagnol, de dispositions de caractère général qui organisent de façon spéciale les relations de travail dans l'agriculture. Par conséquent les particularités sont spécifiées dans les Conventions collectives de secteur ou d'entreprise.

La population active, dans le secteur rural espagnol, atteint actuellement 800.000 personnes, dont 200.000 sont des émigrants. En réalité on ne connaît

pas le nombre d'émigrants sans papiers qui travaillent dans les activités agricoles.

Quant aux travailleurs, le nombre de travailleurs éventuels prédomine, le nombre de travailleurs fixes ne revêt une certaine importance que dans l'élevage de type industriel., le nombre de salariés a augmenté de manière significative au détriment de l'aide familiale.

Les conventions collectives dans le secteur agricole sont en général du domaine territorial provincial. [*En Espagne les régions sont divisées en provinces*] Les salaires sont les plus bas si on les compare à d'autres secteurs. Et plus bas encore les salaires que perçoivent la grande majorité des travailleurs émigrants.

Le travail salarié en Espagne est caractérisé par la temporalité, la précarité et les bas salaires. Cependant, le chômage dans le secteur agricole n'a pas augmenté aussi fortement que dans d'autres secteurs.

Malgré les efforts réalisés par des organisations d'agriculteurs, l'organisation du travail pose encore beaucoup de problèmes dans l'agriculture, autant en ce qui se réfère à la professionnalisation qu'en ce qui concerne les conditions de vie du milieu rural. Les problèmes sont pire encore dans le cas des émigrants non qualifiés qui possèdent une langue et des coutumes différentes.

L'une des plus importantes nouveautés qui s'est produites ces dernières années, c'est la référence à la titularité partagée des exploitations agricoles. Pour suivre ce qui est disposé dans la Loi Organique 3/2007 du 22 mars sur l'égalité réelle entre les hommes et les femmes, et la Loi 45/2007 pour le développement durable du milieu rural, il a été approuvé un Décret royal, le RD 297/2009 sur la titularité partagée des exploitations agricoles. Actuellement on est en train de débattre un avant-projet de loi sur la co-titularité dans les exploitations agricoles.

Il s'agit d'une question liée à la caractérisation et organisation de ce que l'on appelle les exploitations de type familial, et plus particulièrement dans les cas où la femme rurale mène "de fait" les activités de gestion de l'exploitation.

L'avant-projet de loi sur la Titularité partagée suppose un grand pas en avant quant à la reconnaissance du travail que les femmes agricultrices accomplissent, ainsi qu'à la reconnaissance des droits économiques et sociaux, c'est pourquoi cela s'avère être en même temps une mesure importante dans le cadre de la politique de développement rural.

La réglementation n'attribue pas de personnalité morale à l'exploitation dont la titularité est partagée mais elle en établit cependant les règles de base de sa gestion: celle-ci doit être conjointe, avoir un régime de représentations solidaire, une responsabilité directe personnelle et illimitée et comprendre une règle sur le partage égalitaire des bénéfices.

Le chapitre III de l'avant-projet contient des mesures en matière fiscale, de sécurité sociale, d'aides et de subventions publiques.

Le Chapitre IV établit que les femmes puissent réclamer le droit à une compensation économique lorsqu'elles collaborent à l'exploitation agraire et qu'elle ne veulent pas s'attacher au régime de titularité partagée.

La Sécurité Sociale est le régime de protection sociale le plus important en Espagne.

Depuis sa création dans les années soixante du siècle passé il a été établi un Régime Spécial Agraire auxquels étaient assurés les travailleurs indépendants tout comme les travailleurs salariés travaillant pour le compte d'autrui.

La loi 18/2007 a procédé à intégrer les travailleurs pour le compte d'autrui du Régime Spécial agraire dans le Système spécial de travailleurs indépendants.

Actuellement (avril 2011) il existe un avant-projet de loi qui prévoit l'intégration du régime spécial agraire dans le régime général de la Sécurité sociale. De ce fait, le Régime Spécial agraire de la Sécurité Sociale en Espagne disparaîtrait.

Toutefois, dans le nouveau Système, des différences continueraient à exister au sein du régime général, des différences qui tiennent compte des particularités du travail effectué dans le secteur agraire puisque, dans la plupart des cas, les travailleurs qui travaillent pour le compte d'autrui réalisent chaque année des activités agraires, pendant une période assez courte. C'est pourquoi il existe un système d'aides pour le chômage du secteur agraire, particulièrement en Andalousie et en Extrémadure, qui va s'étendre sous peu au reste des Communautés autonomes.

Finalement, évoquons une nouveauté des plus significatives de ces dernières années. Il s'agit des réformes en matière de relations de travail et en matière de retraites. En ce qui concerne les relations de travail, nous nous référons à la réforme qui touche surtout aux licenciements et aux montants des indemnités, ainsi qu'aux dossiers de régulation de l'emploi. Quant aux retraites, l'âge jusqu'auquel il faudra travailler a été repoussé. Par ailleurs la durée de la cotisation a augmenté pour pouvoir à présent percevoir 100 pour 100 de sa retraite.

1.7. Autres domaines du droit rural.

Dans cet aparté, il nous faut mettre l'accent sur le Décret royal 753/2010 qui approuve le premier programme de développement rural durable pour les années 2010-2014 en application de la loi 45/2007 pour le développement durable du milieu rural.

Le programme est précédé d'un diagnostic du milieu rural en Espagne dont il nous faut souligner ce qui suit: Ces dernières années, on a assisté en Espagne à un recul de l'agriculture bien que la production ait augmenté. Pour certains produits, comme par exemple les produits frais, l'exportation a été à la hausse, mais pour d'autres, il a fallu importer, comme par exemple en ce qui concerne les produits élaborés. Il est également important d'évoquer l'importation des céréales, des produits laitiers, oléagineux et du tabac. Une partie importante des importations se consacre aux productions d'élevages intensifs.

La productivité dans le secteur agricole présente une évolution positive, mais avec des valeurs très inégales en fonction des sous-secteurs et selon les Communautés autonomes.

Le volume de travail a augmenté dans l'agriculture méditerranéenne mais diminue dans le secteur de l'élevage et dans l'agriculture de type continental.

Le taux élevé de vieillissement de la population active agricole est très significatif de même que le faible pourcentage des agriculteurs de moins de 35 ans qui ne s'élève qu'à 12,5%.

L'accroissement des sociétés commerciales dans le secteur agricole est également significatif. Si on les ajoute aux coopératives, celles-ci atteignent le nombre de 55000 exploitations sur un total d'un million, mais elles gèrent 20% de la SAU et concentrent la plus grande partie de la production.

Pour finir, soulignons le faible niveau de formation universitaire ou professionnelle des titulaires des exploitations agricoles en Espagne.

B. ANALYSE

2.1. Succès et échecs de la récente législation agricole

Il n'est pas facile d'aborder ce sujet. En réalité nous ne disposons pas d'une analyse complète et rigoureuse de l'évolution agricole espagnole de ces dernières années. On ne peut donc évaluer l'efficacité pratique des récentes réformes en si peu de temps.

Cependant les différentes organisations agricoles ont fait et continuent à faire encore des évaluations. Il semble intéressant de s'arrêter sur le titre du dernier

article de la revue des coopératives agroalimentaires espagnoles: “ *Plus de politiques et moins de lois*”.

Comme le soulignent à maintes reprises les articles des revues des coopératives agroalimentaires, l'agriculture espagnole traîne derrière elle un grave problème structurel en général qui a été clairement dévoilé après le démantèlement de la Politique Agricole des prix.

Le problème s'aggrave dans la conjoncture actuelle. La crise que l'on a considéré au début comme une crise financière, est également une crise sociale, une crise alimentaire qui s'aggrave en même temps que la dévastation environnementale et le changement climatique. Il s'agit, en fait, d'une crise institutionnelle, autant au niveau des Etats qu'au niveau de l'union Européenne. Les propositions de solutions pour répondre à la crise, de la part des différents gouvernements et des institutions européennes, n'ont affronté avec sérieux aucun des principaux problèmes que suscite la tutelle concrète et réelle des droits fondamentaux et sociaux. La ruine de l'Etat social est un fait en soi et l'on voit clairement venir une crise de l'Etat de droit, en raison de l'incapacité à limiter et à contrôler le pouvoir du complexe financier-industriel.

Toutes les organisations des agriculteurs en Espagne se plaignent des effets que la spéculation financière est en train de provoquer sur les prix de certains produits agricoles. Toutes les organisations agricoles dénoncent les énormes déséquilibres qui existent dans la chaîne agroalimentaire.

Elles dénoncent la situation insoutenable du secteur de l'élevage, tout particulièrement, du sous secteur laitier et les problèmes que traversent le secteur de l'huile d'olive et le secteur vitivinicole. Ces derniers mois, les organisations ont réclamé des plans urgents de choc pour pouvoir faire face aux difficultés.

Dans ces conditions les initiatives législatives adoptées au cours de ces dernières années et dont nous avons parlé antérieurement sont vues comme des initiatives de bonnes intentions mais elles s'avèrent inefficaces si le problème structurel n'est pas réellement abordé.

Le problème structurel n'est pas facile à résoudre et il ne dépend pas uniquement de facteurs internes. C'est un problème qui ne touche pas de la même manière tous les agriculteurs ni toutes les exploitations agricoles et pas même toutes les régions de façon indente. Il s'agit d'un problème que l'on traîne depuis fort longtemps en raison des caractéristiques particulières du développement du capitalisme en Espagne et de ses institutions politiques spécifiques.

Les chiffres des statistiques agraires sur la production et la productivité cache la réalité d'un secteur agricole qui, sauf exceptions qualifiées, a été laissé de côté comme secteur prioritaire, parce que le grand commerce en Espagne durant ces dernières cinquante années s'est tourné vers la spéculation immobilière dont le développement n'a respecté ni les espaces naturels protégés ni les plus fertiles terres de cultures situées dans les *vegas* (plaines fertiles).

Ce qui est vraiment significatif, c'est que l'immense majorité des exploitations agricoles en Espagne ne peuvent être considérées comme étant prioritaires. Ce qui est significatif aussi, c'est que plus de 50% des titulaires des exploitations agricoles ont plus de 55 ans et n'ont pas de successeurs. Les agriculteurs de moins de 35 ans ne représentent qu'environ 10 % du total. La plupart des coopératives espagnoles sont de petites coopératives si on les compare avec celles de l'Union européenne.

Ce qui est également significatif, c'est l'augmentation du nombre de sociétés commerciales dans le secteur agricole. Les données générales nous informent des domaines et des stratégies avec lesquelles ces sociétés arrivent dans le secteur agricole. Même dans un même sous-secteur, il existe des différences importantes et une présence inégale de groupes d'entreprises qui "entrent et sortent", en fonction des perspectives de bénéfices ou de la perception de subventions publiques.

La situation de déficit structurel en général en Espagne, tant dans le secteur agricole que dans le secteur agroalimentaire, n'a pas été corrigée et ne s'est pas améliorée non plus suite à son adhésion du pays à la Communauté européenne. Bien au contraire, l'entrée dans la Communauté européenne a permis l'arrivée en Espagne des géants de l'agroindustrie et de la distribution et a supposé la ruine de nombreux sous-secteurs.

Suite aux accords sur l'Agriculture au sein de l'OMC et à la réforme de la PAC de 2003, la concurrence, ainsi que les stratégies de la grande distribution et la spéculation financière dans les marchés de futurs sont en train de provoquer l'expulsion du secteur de milliers d'exploitations, incapables de faire face à leurs frais et sans capacité aucune pour obtenir des revenus assez conséquents pour pouvoir garantir leur reproduction.

Si la dévastation n'a pas été plus importante jusqu'à présent c'est parce que le Paiment Unique par Exploitation est maintenu; celui-ci agit en grande mesure comme une politique de revenus contradictoire et monstrueuse puisque il met dans les mains des grandes exploitations des sommes conséquentes provenant de l'argent public et mécontente des centaines de milliers de petits agriculteurs en leur réservant uniquement des miettes.

De son côté, la Commission nationale de la Concurrence ne cesse d'avertir que les règles sur la libre concurrence et le libre établissement des services sont totalement applicables au secteur agricole et qu'ils doivent être pris en compte dans la réglementation qui règle les accords entre producteurs et dans le cadre des interprofessionnels et, plus en général, dans certains des préceptes que contemple actuellement le projet de loi sur la qualité agricole et la sécurité alimentaire.

Autrement dit, nombre des mesures que les organisations des agriculteurs réclament n'ont pas leur place dans le droit communautaire en vigueur, pas plus que dans le TFUE. Cela exigerait une autre politique agricole commune. Mais une autre PAC ne pourrait pas non plus résoudre les problèmes structurels que sont ou devraient être entre les mains des organismes compétents au niveau de national ou régional en Espagne.

En somme, face à l'absence d'une politique agricole digne de ce nom, l'agriculture s'expose pleinement aux règles d'accumulations et de valorisation du capital. L'agriculture se transforme de plus en plus en simple agro-négoce, en agroindustrie. Certains parlent même d'une agriculture sans agriculteurs.

Qui profite de cette situation? Les consommateurs, peut-être? Les spéculateurs financiers sur les marchés des futures? Les transnationales de l'agro-négoce? La Grande Distribution?

2.2 . *Nouvelles tendances dans la législation agricole et résistances.*

La situation actuelle présente de grandes contradictions. D'une part, la tendance vers la compétitivité, l'accroissement de la productivité, vers l'introduction d'organismes génétiques modifiés dans l'agriculture, vers une plus grande ouverture au marché mondial est très forte.

D'autre part, il existe une résistance à traiter les ressources naturelles, le travail et les produits agricoles comme une marchandise de plus, résistance à la revendication d'un tissu social vivant dans le milieu rural, à la revendication pour une agriculture moins intensive et écologique, à la revendication pour un commerce équitable, à la revendication pour la reconnaissance du travail du peu d'agriculteurs qu'il reste encore en Europe.

Il semble toutefois exister en même temps une préoccupation commune pour la qualité et la sécurité alimentaire. Une préoccupation commune pour la tutelle environnementale et pour éviter ou mitiger les effets que l'actuel modèle

productif et de consommation génère sur la pollution de l'eau, de l'air et sur le changement climatique.

La récente législation semble apporter une réponse à toutes ces questions. Mais soit la législation n'est pas appliquée, soit elle est également contradictoire.

En général les engagements pris à Kyoto ne sont pas respectés. La législation sur les eaux n'est pas respectée en ce que concerne les mesures sur la pollution et la surexploitation des aquifères. La réglementation sur la sécurité alimentaire est chaotique et même permissive quant à l'utilisation de phytosanitaires. Dans la pratique, nous mangeons des aliments truffés de résidus toxiques et dangereux. Plus encore, dans un monde habité par plus de mille millions de personnes sous-alimentées, on gaspille et on gâche des quantités incroyables d'aliments en raison du système de production, de distribution et de consommation que l'agroindustrie et la grande distribution ont créé.

En somme, le modèle de production, distribution et consommation basé sur l'agroindustrie et la grande distribution est peu compatible avec la durabilité, avec la sécurité alimentaire dans les deux sens du terme, et avec le maintien d'un tissu social vivant dans le monde rural. Il s'agit d'un modèle basé sur la surconsommation d'énergies fossiles non renouvelables comme le pétrole, sur l'utilisation intensive de phytosanitaires, sur l'utilisation intensive de l'eau, sur la surexploitation de la main-d'oeuvre qui produisent de grandes quantités de résidus et génère d'énormes gaspillages, pour ne pas parler des sommes faramineuses qui sont investies dans la publicité et dans des techniques de séduction des consommateurs qui finissent par payer cinq ou dix fois plus que le coût de production des produits frais.

Parler de libre concurrence dans un monde truffé de monopoles et d'oligopoles, dans un secteur ayant d'énormes différences structurelles et naturelles, dans un monde où coexistent petits paysans endettés et grandes compagnies commerciales, cela relève tout simplement du sarcasme.

Mettre en concurrence des économies agrosociales si diverses et réduire à une expression monétaire les coûts et les termes des échanges constitue un bon négoce pour nombres de groupes d'entrepreneurs, exportateurs et importateurs, mais cela est en soi inacceptable en termes de sécurité alimentaire et de durabilité.

Accroître la productivité dans le dessein de gagner des positions dans les économie d'échelle et dans la concurrence entre producteurs et commerçants

constitue une démesure en ce qui concerne l'efficacité énergétique et, en même temps, du gaspillage. Consacrer des millions d'hectares à la culture de céréales, engrais et aux agrocombustibles dans le seul but de rechercher le "*honrado penique*" [*"morale" du commerçant*] constitue un crime dans un monde où plus de deux milliards de personnes ne disposent pas plus de deux dollars par jour pour vivre.

4. *Le rôle de la législation internationale et européenne dans l'évolution du droit rural*

Le rôle des institutions internationales et de la Réglementation internationale qui ont eu une incidence la plus directe sur l'évolution du droit rural présente plus de zones d'ombres que de lumières. Tout spécialement, les accords sur l'Agriculture et sur la protection de la propriété intellectuelle et industrielle favorisent la privatisation des biens qui devraient être considérés comme patrimoine commun de l'Humanité. Ils favorisent la mercantilisation de la plupart des domaines de la vie. Ils favorisent de nouvelles formes de colonisation, de domination et d'exploitation.

Au niveau international, il n'y a eu d'importantes progressions dans aucun des grands enjeux relatifs au changement climatique, à l'utilisation de l'eau ou à la crise alimentaire. En réalité la législation préfabriquée par le pouvoir exécutif est sanctionnée par le législatif et répond de plus en plus à la tutelle des intérêts qui favorisent le fonctionnement du complexe agroalimentaire mondial et les intérêts privés.

Plus importante encore que les Traités internationaux, il y a la *lex mercatoria* qui ne se limite pas à régler les relations dans les transactions internationales, puisqu'elle détermine et conditionne en grande partie l'envergure des politiques publiques, établit des accords pour le partage des marchés et définit, entre autres choses, les normes techniques de production.

Soulignons également que la plupart des Objectifs du Millénaire approuvés par acclamation aux Nations Unies n'ont pas, dans la plupart des cas, été respectés, plus encore, dans d'autres cas comme celui de la crise alimentaire, on a assisté à un recul.

Quant à la législation de l'Union européenne, bien que le traité sur le Fonctionnement de l'Union maintient pratiquement, en ce qui concerne l'agriculture, le même texte que le Traité de Rome, les objectifs et les priorités ont changé. La rhétorique sur la durabilité, le développement rural et la tutelle des droits sociaux ne peuvent cacher le signe barbare et ultralibéral qui président les activités des autorités communautaires, en même temps que la faiblesse de l'UE comme projet politique et l'absence d'une politique

économique face au manque de protection des droits sociaux et les libertés publiques.

En réalité, il n'apparaît pas dans les documents connus sur la réforme de la Pac pour 2013 de vraie politique agricole commun. La proposition de réforme met l'accent sur la concurrence entre les agriculteurs et les Etats et sur la consolidation d'un marché unique dans lequel domine la logique du calcul monétaire et du bénéfice, corrigée par la rhétorique environnementale et le partage inégal des aides publiques.

Le droit rural communautaire n'identifie plus clairement son objet ni son objectif particulier et il se dissout peu à peu dans le droit commercial, dans le droit alimentaire et dans la réglementation sur l'aménagement du territoire. La simplification que poursuivent les récentes réformes sur les organisations commune de marché s'est vue contrecarrée par la prolifération de normes sur la conditionnalité en ce qui concerne l'eau, la biodiversité, le changement climatique, les résidus, le marché d'émissions, etc. sur la sécurité alimentaire et le développement rural sans oublier le labyrinthe de dispositions sur la gestion, le contrôle, les mesures financières dont pratiquement personne n'a connaissance.

5. Le rôle de la jurisprudence internationale et européenne dans l'évolution du droit rural.

Pendant de nombreuses années le travail de la CJCE a été fondamental pour donner corps au droit rural communautaire, tant à l'heure de résoudre les questions préjudicielles qu'à l'heure d'exercer le contrôle sur la validité des actes juridiques communautaires. En même temps il a précisé la portée et sens des principes généraux qui donnent forme et contenu au droit rural et à son application dans le domaine agricole.

Mais face aux récentes réformes qui ont eu lieu au niveau constitutionnel matériel dans l'UE et celles qui être adoptées en matière agricole, il n'y a pas de données et l'on ne peut non plus se prononcer sur le rôle que peut jouer la Cour de Justice.

Face au futur, le problème est suscité de manière particulière dans le rôle que peut avoir la CJ quant à l'interprétation et l'application du droit de l'Union en matière de droits fondamentaux et le danger que l'on encourt, comme le dit un commentateur espagnol, d'en arriver à l'absence d'une Union de droit réel et efficace en la matière.

Comme nous l'avons commenté à propos de l'arrêt de la CJUE, du 16 juillet 2009, la relation entre intégration et différenciation non discriminatoire dans le développement des règlements communautaires suscite problèmes, par exemple en ce qui concerne la concrétisation des exigences de la conditionnalité. Cependant, il ne s'agit pas de questions similaires à celles exposées dans le paragraphe antérieur et on ne peut prétendre non plus appliquer les mêmes conditions dans tous les pays et toutes les régions ou annuler la compétence législative d'un Etat ou une région dans les matières qui leur sont attribuées.

6. Le rôle du législateur national dans l'évolution du droit rural.

Le législateur national espagnol est très conditionné. Premièrement par les compétences de l'UE et la PAC. Deuxièmement, par les compétences législatives des Communautés autonomes. Troisièmement, mais ce qui n'est pas moins important, par les décisions du Fonds Monétaire International et par la Banque Mondiale ainsi que les accords au sein de l'Organisation Mondiale du Commerce. Et finalement par l'influence spéciale des groupes de pressions des transnationales.

Au cours des dernières années, toute la législation ayant une incidence spéciale sur les relations agraires et la chaîne agroalimentaire a été réformée, depuis la réglementation sur les baux ruraux, les eaux, les montagnes, la santé animale et végétale, jusqu'à la réglementation sur les interprofessionnels, les indications géographiques et la qualité alimentaire, sur la titularité partagée des exploitations, le développement rural et le régime de la sécurité sociale agricole.

Cependant, tout cet ensemble de règles n'a pas été efficace pour pouvoir atteindre certains des objectifs les plus importants recueillis dans le Traité de Rome - aujourd'hui dans le TFUE- et dans l'article 130 de la Constitution espagnole en ce qui concerne la tutelle concrète des droits sociaux, de l'environnement et des ressources naturelles. Ceci n'a pas été possible, non seulement en raison du développement du capitalisme et de sa logique mais également en raison de la PAC réformée et le manque de culture et de volonté politique pour accomplir une réforme des structures agraires.

Ainsi, tandis que la grande distribution répand son commerce, des exploitations agraires disparaissent tous les jours et le travail dans les exploitations est le moins valorisé de tous les secteurs économiques. Le revenu des agriculteurs chute d'année en année et les sous-secteurs agraires entiers traversent de graves difficultés de survie, entraînant des conséquences qui provoquent le déclin de nombreuses zones de milieu rural.

Ce ne sont pas les consommateurs qui ont réellement bénéficié de ces réformes, ni la tutelle concrète de l'environnement ni les ressources naturelles mais un petit groupe d'exploitations et d'agriculteurs, normalement aggroupés en sociétés de type commercial, la grande distribution et les transnationales qui font des affaires avec les "paquets agrario-technologiques".

7. Le rôle de la jurisprudence nationale dans l'évolution du droit rural.

La jurisprudence n'a pas eu ces dernières années de rôle important, elle a tout simplement accompli ses fonctions de contrôle du pouvoir de réglementation de l'exécutif et l'interprétation de certaines lois agraires, et ce, pour diverses raisons. Premièrement en raison de l'importance plus forte des mesures de gouvernement public de l'agriculture, en continu mouvement et réforme. Deuxièmement parce que nombre de conflits n'ont pas été présentés devant les Tribunaux mais devant des instances d'arbitrage ou de négociation entre les parties impliquées. Troisièmement parce que la résolution des conflits ponctuels et concrets arrive tard et n'a pas d'incidence particulière sur l'évolution de la politique agricole.

Dans le domaine de la juridiction contentieuse-administrative, il existe beaucoup de conflits concernant le contrôle judiciaire des décisions des administrations publiques en matière d'eaux ou de l'organisation des marchés de produits, mais ce qui à souligner c'est surtout la détermination du sens et de la fonction des subventions publiques de la part d'une jurisprudence réitérée de la Cour suprême (Tribunal Supremo), qui considère ces dernières comme une attribution patrimoniale modale. L'inexécution des charges implique leur résolution et non une sanction, et encore moins la lésion d'un droit subjectif.

Quant à la jurisprudence civile, elle n'a pas été capable de définir les subventions de manière claire. Dans certains cas elle les qualifie de fruits civils, cependant elle laisse à la Communauté autonome privée le soin des critères de leur attribution dans les cas de sociétés ou contrats de métayage.

Finalement, il nous faut mentionner qu'il y a eu un changement jurisprudentiel en ce qui concerne le concept de dommage relatif à la tutelle de l'environnement. Dans la juridiction pénale, il existe de nombreuses décisions judiciaires sur les délits écologiques. Et, dans la juridiction civile, il y a eu certaines décisions dans lesquelles nombre d'investissements dans les exploitations qui sont considérés comme des améliorations d'un point de vue du productivisme se transforment à présent en dommages écologiques. Mais il est évident que cette évolution s'est produite dans la législation avant de se produire dans la jurisprudence.

8. Perspectives et craintes liées à la suppression des quotas laitiers en 2010.

La PAC tue et le marché achève. Voilà ce que disent la plupart des producteurs laitiers dans l'Etat espagnol.

L'évolution du secteur laitier, même avec ses propres spécificités, démontre clairement la colonisation de la logique du capital dans le domaine de l'élevage. La tendance à la spécialisation, à l'intensification, à l'industrialisation, à la concentration et à la prolétarianisation est évidente.

Cette tendance s'est accentuée et même maintenue avec le système des quotas, bien qu'elle n'ait pas été gérée dans tous les pays de la même façon. Le système de quotas, auquel s'ajoutent d'autres mesures de régulation du marché, n'a pas empêché la suppression de dizaines de milliers d'exploitations d'élevage en Espagne depuis l'entrée dans le Marché commun. Les contradictions de la PAC quant à l'accomplissement des objectifs du Traité sont donc ainsi plus qu'évidentes.

Par conséquent, on assiste à une liquidation généralisée des exploitations d'élevage mais également à la concentration d'exploitations et en même temps à l'industrialisation-intensification et à l'indépendance par rapport au territoire. Voilà où en sont les choses: Qu'en est-il de la tutelle environnementale et de la limitation des gaz à effet de serre? Qu'en est-il du développement durable? Qu'en est-il de l'égalité des revenus dans l'agriculture et de ceux des autres secteurs économiques?

L'organisation des producteurs les plus importants de l'Etat espagnol (COAG) pense qu'il est nécessaire de maintenir le contrôle de la production laitière et défend le maintien d'un système de contingents avec un modèle de redistribution de quotas qui permette d'obtenir un équilibre entre l'offre et la demande. La Plateforme rurale se manifeste également en ce sens.

Mais dans le secteur laitier, pas tous les pays ni tous les producteurs se trouvent dans la même situation. En Espagne il y en a qui misent sur une politique de réformes des structures plutôt que pour une réorganisation de l'interprofessionnelle du secteur.

Quant à elle, la Commission Nationale de la Concurrence, dans un rapport récent, avertit que le secteur agroalimentaire n'est pas étranger au principe de la libre concurrence. Mais la réalité, c'est que le prix du lait n'est pas déterminé par la libre concurrence, il s'agit plutôt d'un prix manipulé et imposé par ceux qui dominent le marché. Cette position dominante est aujourd'hui détenue par les centrales d'achat de la grande distribution.